

Institutionelle Unterschiede im Wohnungsproduktionsprozess – Ein Blick über die Grenze Niederlande – Nordrhein-Westfalen

von Dr. Joost Tennekes & Arjan Harbers MSc, PBL Forschungsinstitut für Umwelt und Raumplanung der niederländischen Regierung, Den Haag

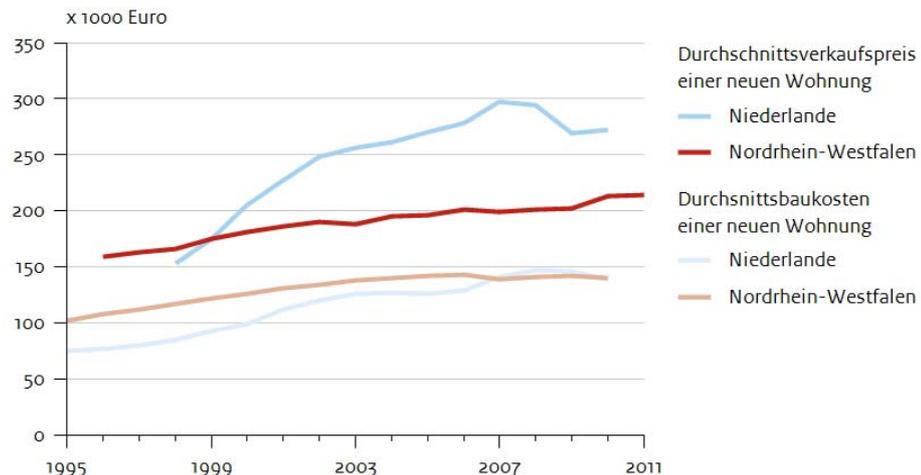
Obwohl seit dem Vertrag von Schengen die Grenzübergänge selber kaum noch zu erkennen sind, wird einem der Grenzübertritt zwischen NRW und den Niederlanden in dem Moment deutlich, in dem man eine Wohnsiedlung erreicht. Obwohl sich in beiden Ländern die sozial-ökonomischen Verhältnisse sehr ähneln, ist nicht nur die Architektur der Häuser, sondern sind auch die Größenverhältnisse, Strukturen und Homogenitäten der Wohnsiedlungen grundlegend verschieden.

Das ist nicht nur eine Geschmackssache, sondern auch Ausdruck der unterschiedlichen Art, wie die Länder ihren Wohnungsbau geregelt haben. Jedes Land hat seine eigene, historisch entstandene ‚Struktur der Wohnungsproduktion‘ (Ball 2006), in der der Grundstücksmarkt, der Markt für Wohnungsbau und der Wohnungsmarkt als Teile desselben Systems miteinander verflochten sind. In einer Vergleichsstudie analysierte das Forschungsinstitut für Umwelt und Raumplanung der niederländischen Regierung (PBL), inwieweit Unterschiede in der Struktur der Wohnungsproduktion morphologischen Unterschieden der Neubauviertel zugrunde liegen (Tennekes & Harbers 2012). Sie fokussiert dabei institutionelle Aspekte, das heißt, die formellen sowie informellen Regeln und Routinen, die die am Wohnungsbauprozess beteiligten Akteure in ihrer Interaktion praktizieren (Needham 2010). Dabei achtet die Studie im Besonderen auf das Handeln der Gemeinde als einer dieser Akteure.

Bodenwerte als Ausdruck institutioneller Unterschiede

Die folgende Grafik zeigt, dass die Wohnungspreise in den Niederlanden bis 2008 sehr schnell angestiegen sind, während sie in NRW bis vor ein paar Jahren durchschnittlich proportional mit den zunehmenden Baukosten anstiegen. Niederländische Studien erklären diesen Anstieg mit einer Kombination günstiger Finanzierungsbedingungen für Hausbesitzer (u.a. steuerlich absetzbare Hypothekenzinsen und vergünstigte Bankbedingungen für Hypotheken) und einer restriktiven Bauleitplanung, wodurch die Gemeinden relativ wenig Wohnbauland bereitstellten (Elsinga e.a. 2007; Besseling e.a. 2008).

Baukosten und Verkaufspreise neuer Wohnungen 1995 - 2011



Die hier angezeigten Verkaufspreise sind in den Niederlanden die Preise, die die ersten Bewohner der Wohnung bezahlen. In NRW sind es die Verkaufspreise der Wohnungen in den ersten zwei Jahren nach Fertigstellung.
Quelle: Centraal Bureau Statistiek, OTB (Monitor Nieuwe Woningen), Obere Gutachterausschuss NRW

Indirekt stellt die Grafik auch ein Indiz für die Wertentwicklung baureifer Wohnungsgrundstücke in den Niederlanden und NRW dar. Der Grundstückswert kann ‚residuell‘ definiert werden, nämlich als Differenz zwischen den Verkaufspreisen neu gebauter Wohnungen und ihren Baukosten. Das Residuum ist der Betrag, der maximal für das Grundstück bezahlt werden könnte. Für einen über die Ländergrenzen hinausgehenden Vergleich ist dieser theoretische Ansatz notwendig. Denn tatsächlich bezahlte Preise für Bauland sind international nicht gut vergleichbar. Preise resultieren aus Nachfrage und Angebot; da aber die Märkte des Wohnungsproduktionsprozesses in den beiden

Ländern relativ reguliert sind, ist auch entscheidend, wie das Angebot organisiert ist: was angeboten wird und wem. Baulandpreise beruhen zum Teil auf institutionell bedingten Interaktionen zwischen den Beteiligten. Zum Beispiel beruhen in der niederländischen Situation Baulandpreise auf einer Vielfalt an Absprachen zwischen Gemeinden und anderen Akteuren über Kosten- und Gewinnverteilung, die in NRW anders geregelt werden. In diesem Artikel wird nicht auf die unterschiedliche Höhe der Grundstückswerte eingegangen, sondern auf den Prozess, wie diese Werte zustande gekommen sind.

Gemeinden spielen marktnahe Rollen

In den Niederlanden spielt die Stadt- oder Gemeindeverwaltung traditionell eine aktive, marktnahe Rolle im Wohnungsbauprozess. Das heißt, dass sie meistens – über eine kommunale Bodengesellschaft unter privatem Recht - Eigentum in ihrem Gemeindegebiet besitzt, das sie zu Bauerwartungsland entwickelt. Auch seitdem immer mehr Projektentwicklungsgesellschaften und institutionelle Anleger in den 90er Jahren Bodeneigentum erworben haben (Segeren 2007), ist es doch die Gemeinde (oder eine Firma unter Public Private Partnership), die letztendlich den gesamten Boden ankauft, ihn zur Baureife führt und wieder veräußert. In den Jahren, in denen die Grundstückswerte stark anstiegen, wurden die Gelder aus gemeindlichem Bodenverkauf nicht nur zur Qualitätssteigerung der Wohnviertel eingesetzt, sondern auch um eine wichtige Einkommensquelle für das gemeindliche allgemeine Budget zu sichern.

Diese Praxis beinhaltet traditionell intensive Verhandlungen zwischen Bodeneigentümern und Gemeinde, in der letztgenannte ihre Befugnis zum Aufstellen des Bebauungsplans einsetzt oder auch nicht. Gemeinde, Eigentümer und andere Akteure, wie staatlich anerkannte soziale Wohnungsunternehmen (Woningcorporaties), denen die Gemeinde baureifes Land verkaufen möchte, einigen sich in einem detaillierten privaten Vertrag über den Inhalt des Bauprogramms, den Zeitplan der Realisierung und die gegenseitigen Leistungen.¹ Ein mögliches Ergebnis dieser Verhandlungen ist, dass die Eigentümer unter der Garantie, baureifes Land gegen einen bestimmten Preis zurückkaufen zu können und eine Baugenehmigung erteilt zu bekommen, ihr Bauerwartungsland der Gemeinde verkaufen („Bauanspruchmodell“).

Wenig private Bauherren

In diesem Prozess sind vor allem Projektentwickler-Bauunternehmen-Kombinationen (65% der Wohnungen) und Woningcorporaties (25%) beteiligt. In der Periode 2001-2007 lag der durchschnittliche Anteil privater Bauherren in den Niederlanden bei 10% und in städtischen Gemeinden deutlich darunter. Umgekehrt sieht es in NRW aus, wo mehr als die Hälfte der Wohnungen von privaten Bauherren gebaut werden. Außerdem haben die großen Projektentwickler und Baufirmen einen sehr großen Marktanteil (Buitelaar & Pouls 2009). Diese Akteure können wegen ihrer Größe Kostenvorteile erzielen, indem sie Wohnungen ‚serienmäßig‘ erstellen. Dreiviertel der neuen Wohnungen werden als Teil eines Projekts von mehr als 20 gleichzeitig gebauten Wohnungen errichtet, 25% der Wohnungen sind Teil eines Projektes von mehr als 100 Wohnungen. Economies of scale² schaffen im Bauprozess mehr finanziellen Raum, um hohe Baulandpreise anbieten zu können.³ In den Niederlanden sind relativ wenige Akteure am Wohnungsbauprozess beteiligt, die ein entsprechendes Interesse bzw. die Möglichkeit an der Realisierung von Größenvorteilen haben, An zwei Stellen im Prozess gibt es einen deutlichen Unterschied zu NRW.

1. Bauerwartungsland von Eigentümern, die keine professionellen Unternehmen sind (Privatpersonen, Landwirte), wird von den beteiligten Unternehmen oder Gemeinden (eventuell unter Gebrauch ihres Vorkaufsrechts) vollständig aufgekauft (Needham 2007). Obwohl Enteignungen selten vorkommen, sind sie prinzipiell auch im Wohnungsbau möglich. Diese Interaktion zwischen der Gemeinde und dem nicht-professionellen Bodenbesitzer führt dazu, dass manche Bodenbesitzer die Kooperation so lange wie möglich verweigern, um letztendlich einen möglichst hohen Preis zu erhalten (Needham 2007). In den Niederlanden existiert bisher das deutsche Instrument der Baulandumlegung nicht, in dem der Bodeneigentümer auf Grund eines Be-

¹ Die Leistungen sind erst seit der Gesetzesänderung von 2008 dadurch beeinflusst, was die Gemeinde unter öffentlichem Recht von privaten Grundeigentümern fordern kann.

² Die Abhängigkeit der Produktionsmenge von der Menge der eingesetzten Produktionsfaktoren.

³ Obwohl Wohnungsverkaufspreise in den Niederlanden überhaupt weniger von den Baukosten, als von der Lage und den Finanzierungsmöglichkeiten der Käufer bedingt werden (Besseling e.a. 2008)

bauungsplans zwar zur Kooperation gezwungen werden kann, gleichzeitig aber im Prozess einbezogen bleibt, um später selbst als Bauherr auftreten zu können.

2. Nachdem das Land baureif gemacht worden ist, gibt es für im Prozess beteiligte Grundeigentümer wie Privatpersonen oder (kleine) Baufirmen relativ selten eine Möglichkeit, Grundstücke erwerben zu können, da diese meistens an professionelle Unternehmen verkauft werden. Nur wenige Grundstücke in einem Wohnbaugebiet werden, und das oft nur für das oberste Marktsegment, für private Bauherren reserviert. Auf dem niederländischen Wohnungsmarkt sind, im Gegensatz zu Deutschland, private Bauherren nicht stark vertreten. Es fehlen auch formelle Institutionen und Finanzierungsmöglichkeiten, um private Bauherren zu unterstützen (Dol 2011, Toussaint 2007).

Bebauung innerhalb einer Frist

Gemeinden bevorzugen in den meisten Fällen die Zusammenarbeit mit einer beschränkten Zahl von relativ großen, professionellen Akteuren. Dieses Vorgehen vereinfacht die Verhandlungen. Gleichzeitig verringert es das Risiko, dass die Bebauung nicht innerhalb der gesetzten Frist realisiert werden kann. Denn die niederländische Praxis ist relativ stark auf eine schnelle und vollständige Bebauung ausgerichtet. Der Boden muss in kurzer Zeit bebaut werden, um die Immobilien verkaufen zu können, damit der Zinsenverlust, der mit dem Bodenbesitz einhergeht, gering bleibt. Hinzu kommt die benötigte Abrechnungsfrist. Denn die beteiligten Akteure einigen sich auf einen finanziellen Ausgleich zwischen gewinnbringenden und verlustreichen Teilen des Programms (z. B. Einfamilienhäuser und Sozialwohnungen oder extra Grünflächen). Damit ‚abgerechnet‘ werden kann, muss irgendwann ein Schlusstrich gezogen werden, am besten sobald alle Verdienste in dem Gebiet realisiert worden sind. Da das Geschäftsmodell nicht auf Grundstücksverkäufen sondern auf Immobilienverkäufen beruht, ist der Moment des Verkaufs gekommen, nachdem die Bebauung realisiert worden ist (oder direkt ansteht und die Immobilien schon ‚von dem Zeichnungspapier‘ verkauft worden sind). Obwohl vergleichbare Ausgleichsmechanismen vielleicht auch in NRW vorkommen, liegt der Unterschied darin, dass in den Niederlanden die Gemeinden sehr stark in die privaten Vereinbarungen eingebunden sind. Überdies besitzen die Gemeinden nicht selten selbst, unter privatem Recht, Bodeneigentum in ihrem Gemeindegebiet. Auch können sie nach öffentlichem Recht die Kosten, z. B. für die Erschließung, nicht direkt vom Grundstückseigentümer zurückfordern, sondern erst mit Antragsstellung der Baugenehmigung.⁴ Das heißt, damit die Bebauung innerhalb eines beschränkten Zeitraum zustande kommt, wird auch von öffentlicher Seite her viel Nachdruck verliehen. Dies erklärt das relativ homogene Aussehen niederländischer Wohnviertel.

NRW als Spiegel

Infolge der finanziellen Krise sind der Wohnungsmarkt und damit verbunden auch die oben beschriebene Praxis sehr stark unter Druck geraten. Unter den heutigen finanziellen und demografischen Bedingungen ist der großflächige Wohnungsbau, so wie er bislang in den Niederlanden üblich war, nicht mehr möglich. Neue Entwicklungsmodelle sind erforderlich und werden auch in verschiedenen Gemeinden (Almere und Amsterdam) experimentell eingesetzt. Alte institutionelle Reflexe können dabei aber im Weg stehen. Es ist zwar nicht möglich, Modelle direkt aus dem Ausland zu übernehmen, aber ein Blick Richtung Osten über die Grenze wirkt für einen niederländischen Beobachter wie ein Spiegel, der die Besonderheiten des eigenen Systems besser verstehen lässt.

Die vollständige Studie kann im Internet über den folgenden Link eingesehen werden:

http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2012_Groot_kleinschalige_verstedelijking_550059001_0.pdf

⁴ Das einzige Instrument der ‚Baatbelasting‘ (eine Art Anliegerbeitrag) im öffentlichen Recht kann in der Praxis selten verwendet werden.